Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

32 764 Investeringsfonds scholenbouw

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2015

De afgelopen jaren heb ik regelmatig met uw Kamer overlegd over de huisvesting van scholen. Ik vind dit belangrijke overleggen. Het is namelijk van groot belang dat leerlingen en leerkrachten kunnen leren en werken in een daarvoor geschikt schoolgebouw: kwalitatief goed, modern, veilig en gezond. Dat is een belangrijke randvoorwaarde voor goed onderwijs en goede leerprestaties.

In deze overleggen is een aantal malen gesproken over de doordecentralisatie van huisvestingstaken van gemeenten naar schoolbesturen. In dit verband verzoekt de motie Beertema de regering een bepaling in de wet op te nemen dat scholen die aan vastgestelde criteria voldoen, een versterkt recht krijgen op volledige doordecentralisatie.[1] Ik heb uw Kamer toegezegd de voorwaarden waaronder dit eventueel kan in kaart te brengen.[2] Op deze toezegging ga ik in deze brief in.

Om de genoemde voorwaarden in kaart te brengen, zijn gesprekken gevoerd met schoolbesturen, gemeenten, de sectorraden en de VNG. Deze gesprekken leverden veel inzichten op over de wensen en motieven van de partijen, en over de complexiteit van de materie.

Achtergrond

Door de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting naar gemeenten in 1997 is er veel veranderd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw en de uitbreiding van gebouwen.[3] Schoolbesturen kunnen voor deze voorzieningen een aanvraag indienen bij de gemeente. Gemeenten hebben dus veel invloed op wat er wel en

[1] Kamerstuk 32 764, nr. 7.
[2] Handelingen II 2013/14, nr. 53, item 7.
[3] De verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw ligt sinds 1 januari 2015 in zowel het primair als het voortgezet onderwijs bij de schoolbesturen.

kst-32764-11
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

niet wordt gerealiseerd. Schoolbesturen kunnen door gemeenten aangemoedigd of juist ontmoedigd worden een aanvraag in te dienen. Ook verschillen gemeenten in hoeverre zij aanvragen toekennen en hoeveel geld zij ter beschikking stellen. Meestal gebeurt dit in goed overleg tussen gemeente en schoolbestuur. Soms wijst de gemeente de aanvraag van een schoolbestuur af, terwijl het schoolbestuur meent recht te hebben op de gevraagde voorziening.

Op macroniveau bleek dat de feitelijke uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting veel lager waren dan het bedrag waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening is gehouden.[4] Daarom is per 1 januari 2015 een bedrag van € 256 miljoen uit het gemeentefonds genomen. Dit bedrag is via de begroting van OCW ter beschikking gesteld aan de schoolbesturen. In de lopende, tweede fase van de herijking van het gemeentefonds is opnieuw aandacht voor hoe de uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting zich verhouden tot het bedrag waarmee in het gemeentefonds rekening is gehouden. De uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting vormden ook de aanleiding voor de genoemde motie Beertema over een recht op doordecentralisatie.

Doordecentralisatie is nu vrijwillig

De praktijk laat zien dat schoolbesturen en gemeenten de samenwerking betreffende de onderwijshuisvesting op diverse manieren vormgeven. De brief die de Algemene Rekenkamer op 4 februari 2014 aan uw Kamer heeft verstuurd geeft hier een helder inzicht in.[5] Er is veel variatie in de uitwerking van de verantwoordelijkheidsverdelingen tussen gemeenten en schoolbesturen. De verantwoordelijkheid kan zoveel mogelijk neergelegd worden bij de gemeente, bij de schoolbesturen, of een variatie daar tussenin.

Gemeente en schoolbestuur kunnen in overleg besluiten (een deel van) de huisvestingstaken van de gemeente over te hevelen naar het schoolbestuur. Als er sprake is van doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting, dan stemmen beide partijen in met de voorwaarden waaronder dat gebeurt. De vorm waarin en de condities waaronder besloten kan worden tot doordecentralisatie zijn niet centraal vastgelegd. Partijen kunnen bijvoorbeeld overeenkomen dat (een deel van) de lopende verplichtingen nog voor rekening van de gemeente blijven.

In de praktijk kan dit positief uitpakken en zijn er meerdere gevallen van succesvolle doordecentralisatie bekend. Een voorbeeld van een nieuwere vorm van doordecentralisatie is de ontwikkeling in Breda. Breda heeft de zorg voor onderwijshuisvesting overgedragen aan een coöperatieve vereniging. In een overeenkomst tussen de gemeente en schoolbesturen zijn de afspraken over beschikbare middelen en voorwaarden vastgelegd. De vereniging voert de doordecentralisatie van de onderwijshuisvestingsmiddelen uit aan de hand van een gezamenlijk vastgesteld Strategisch Huisvestingsplan. Dat gold al voor het voortgezet onderwijs. Eind vorig jaar zijn er ook afspraken gemaakt over de overdracht van alle tachtig schoolgebouwen in het primair en speciaal onderwijs aan de vereniging.

Ook zonder doordecentralisatie kan er sprake zijn van goede afspraken tussen schoolbesturen en gemeenten, door het gezamenlijk vaststellen van een strategisch huisvestingsplan. Recent heeft de gemeente Rotterdam aangegeven de komende jaren flink te investeren in de huisvesting van scholen. Voor vernieuwing van de onderwijsgebouwen

---

[4] Kamerstuk 31 289, nr. 118.
[5] Kamerstuk 31 293, nr. 191.

wordt de komende jaren 200 miljoen euro uitgetrokken. Ook de gemeente Utrecht investeerde de afgelopen jaren fors in de zogenaamde Masterplanprojecten. Een gezamenlijk gedragen en vastgelegde visie op de kwaliteit van schoolgebouwen en de financiering daarvan biedt alle partijen zekerheid over een langere periode en bevordert daarmee de kwaliteit van het onderwijs.

Een recht op doordecentralisatie is niet wenselijk

Ik wil voorop stellen dat ik de wens van de Kamer om dit thema te onderzoeken begrijpelijk vind. Zo zie ik dat (vrijwillige) doordecentralisatie goed kan uitpakken, wanneer dit past bij de lokale omstandigheden. Daarnaast zie ik dat er wrijving kan zijn tussen schoolbesturen en gemeenten. Een recht op doordecentralisatie zou een manier kunnen zijn om, waar dit nu niet gebeurt, te bevorderen dat huisvestingsmiddelen daadwerkelijk aan huisvesting worden besteed.

Echter, als ik de randvoorwaarden voor een geslaagde doordecentralisatie in ogenschouw neem, heeft een recht hierop naar mijn mening meer nadelen dan voordelen. De grootste nadelen betreffen het zogenaamde cherry picking en de ongelijke situatie die ontstaat tussen schoolbesturen en gemeenten. Daarnaast levert een recht voor schoolbesturen een onwenselijke plicht voor gemeenten op. Ik zal deze onderwerpen hieronder verder toelichten en ingaan op twee andere randvoorwaarden die uit de genoemde gesprekken naar voren kwamen.

Cherry picking

In een eerder debat over dit thema heb ik met uw Kamer gesproken over cherry picking.[6] Wanneer een centraal recht op doordecentralisatie wordt vastgesteld, hoort daarbij een centraal vastgesteld bedrag. Tussen schoolgebouwen bestaan echter verschillen in de staat van het onderhoud. In de situatie waarin schoolbesturen mogen kiezen of ze taak en budget voor huisvesting naar zich toe trekken, is de verwachting dat schoolbesturen met veel nieuwe, goed onderhouden gebouwen dit eerder zullen doen dan schoolbesturen met oudere, minder goed onderhouden gebouwen. Beide groepen krijgen voor hun nieuwe taak namelijk evenveel budget, terwijl de eerste groep voor die taak minder zal hoeven besteden. Het gevolg van deze schifting zou zijn dat gemeenten met de overwegend minder goed onderhouden gebouwen blijven zitten.

In de praktijk blijkt dat cherry picking nog veel gecompliceerder is dan enkel de keuze voor nieuwe gebouwen. Wat een goede vergoeding voor een schoolgebouw is, is namelijk afhankelijk van te veel variabelen, in te veel gradaties, om hier vooraf uitspraken over te doen (zie hieronder). Wanneer de vergoeding voor een schoolgebouw centraal wordt vastgesteld, is het niet uitvoerbaar om rekening te houden met al deze variaties. Als gevolg zullen vooral schoolbesturen met gebouwen met gunstige randvoorwaarden willen doordecentraliseren. Cherry picking is dus niet te voorkomen.

Niet alleen gemeenten zullen de nadelen van cherry picking ondervinden, ook de schoolbesturen die met de minder gunstige gebouwen zitten. Mogelijk houden gemeenten te weinig middelen over om deze besturen van goede huisvesting te voorzien. Feitelijk bevordert een recht op doordecentralisatie ongelijkheid: terwijl schoolbesturen die doordecentraliseren recht op en zekerheid over hun budget voor onderwijshuisvesting hebben, hebben schoolbesturen die niet doordecentraliseren dit niet.

[6] Handelingen II 2013/14, nr. 53, item 7.

Hoogte van de vergoeding

De hoogte van de vergoeding is bij vrijwillige doordecentralisatie vaak de reden dat de onderhandelingen niet lopen. Als de partijen hier geen goede afspraken over maken, kan het later tot problemen leiden. De volgende factoren spelen een complicerende rol in het bepalen van de hoogte van de vergoeding:

- de uiteenlopende bedragen die gemeenten voor huisvesting in het primair onderwijs krijgen;
- de staat van individuele gebouwen;
- de verschillen tussen de boekwaarde en de marktwaarde van het gebouw;
- de verschillen in boekwaarde van de grond waar het gebouw op staat;
- de verschillende noden van verschillende leerwegen (bijvoorbeeld techniek versus vwo);
- de fluctuaties in het Gemeentefonds;
- fluctuaties in de leerlingaantallen.

Wanneer er wordt uitgegaan van één centraal vastgesteld bedrag, kunnen bovengenoemde factoren leiden tot cherry picking, waarbij schoolbesturen de «gunstige» gebouwen doordecentraliseren. Er zijn manieren om dit probleem te omzeilen, deze leveren echter weer nieuwe problemen op.

1. Sommige van de bovengenoemde factoren kunnen meegenomen worden in een centraal vastgesteld bedrag waar besturen recht op hebben. Zo kan bijvoorbeeld het bedrag per vierkante meter voor een vmbo techniek hoger vastgesteld worden dan voor een vierkante meter vwo. Dit wordt echter praktisch onuitvoerbaar, omdat dit gepaard zou gaan met uitgebreide onderhandelingen over zeer gedifferentieerde bedragen.
2. Een andere oplossing is om ruimte te laten voor lokaal maatwerk, ofwel het vaststellen van het bedrag over te laten aan de besturen en de gemeenten. Dit ondermijnt echter het idee van een «recht», omdat de gemeente de doordecentralisatie kan laten vastlopen op de onderhandeling over dit bedrag. Deze oplossing verschilt daarmee niet wezenlijk van vrijwillige doordecentralisatie.

Positie van gemeenten

Op dit moment kunnen gemeente en schoolbestuur in overleg besluiten over te gaan tot doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting. Wanneer deze vrijwilligheid wordt omgezet in een recht, zorgt dit voor een onwenselijke situatie voor gemeenten. Een recht op doordecentralisatie zorgt namelijk voor beperkingen in de werking van:

a. De Financiële-verhoudingswet

Bij een recht op doordecentralisatie is een gemeente verplicht een deel van haar gemeentefondsuitkering door te sluizen naar een schoolbestuur dat daar om vraagt. Het recht op doordecentralisatie komt dan in de praktijk neer op een verplichte oormerking. Krachtens de Financiële-verhoudingswet komt de gemeentefondsuitkering echter ten goede aan de algemene middelen van de gemeenten en daarbij past geen bestedingsverplichting.

b. Het maken van integrale beleidskeuzes

Een recht op doordecentralisatie beperkt de mogelijkheden van gemeenten om afhankelijk van de lokale situatie prioriteiten te stellen. Een recht beperkt de keuzemogelijkheden van de gemeente binnen het beleidsterrein onderwijshuisvesting, maar ook bij een brede integrale

beleidsafweging op het raakvlak van educatie, onderwijs en sociale en maatschappelijke voorzieningen. Denk bijvoorbeeld aan het huisvesten van een peuterspeelzaal in leegstaande ruimte van een schoolgebouw of bij het realiseren van een brede school.

c. De lokale democratische legitimatie

Het college van burgemeester en wethouders legt verantwoording af over de gemaakte beleidskeuzes en besteding van middelen aan de gemeenteraad: horizontale verantwoording. Burgers in een gemeente hebben hiermee via korte lijnen invloed en controlemogelijkheden op de beleidskeuzes en bestedingskeuzes door de gemeente. Als een gemeente wordt verplicht om middelen over te maken aan een schoolbestuur heeft nog maar een klein deel van de burgers in een gemeente, alleen ouders en/of leerlingen, invloed op de keuzes die gemaakt worden door het (niet democratisch gekozen) schoolbestuur.

Tot slot geldt ook voor gemeenten dat, wanneer er wordt uitgegaan van één centraal vastgesteld bedrag waar schoolbesturen recht op hebben, de lokale situatie geen recht wordt gedaan. Er wordt dan namelijk geen rekening gehouden met de verschillen tussen gemeenten en gebouwen zoals die hierboven zijn toegelicht.

Rechtsongelijkheid

Elke vorm waarbij de rijksoverheid een bedrag vaststelt waar schoolbesturen recht op hebben, creëert een vorm van rechtsongelijkheid. Terwijl schoolbesturen die doordecentraliseren recht op en zekerheid over dit bedrag hebben, geldt dat niet voor schoolbesturen die niet doordecentraliseren. Om dit te voorkomen zou als voorwaarde voor doordecentralisatie gesteld kunnen worden dat alle besturen binnen een gemeente mee moeten doen. Zo wordt voorkomen dat een bestuur oneerlijke voordelen ten opzichte van andere besturen behaalt of juist benadeeld wordt. Een nadeel van deze oplossing is dat lang niet alle besturen de behoefte of de kunde hebben om te doordecentraliseren. Deze besturen kunnen dan de wens van andere besturen om door te decentraliseren blokkeren.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Uit de gesprekken die over dit onderwerp gevoerd zijn, en uit de eerder genoemde brief van de Algemene Rekenkamer, komt naar voren dat het belangrijk is de verantwoordelijkheid en de zorgplicht voor het schoolgebouw goed te regelen. Die zorgplicht ligt nu bij gemeenten. In een doordecentralisatie-overeenkomst kan opgenomen worden dat het schoolbestuur verplicht is het schoolgebouw behoorlijk te gebruiken en te onderhouden. De gemeente vertrouwt haar zorgplicht toe aan het schoolbestuur, dat deze zorg integraal overneemt. Het is niettemin denkbaar dat besturen, na doordecentralisatie, de zorg voor de gebouwen verwaarlozen en de middelen voor huisvesting laten verdampen. Dit terwijl het financiële risico bij de gemeente blijft.

Wanneer gemeenten *verplicht* worden de huisvesting over te dragen, zullen zij ook de zorgplicht over willen dragen. Het moet voor hen helder zijn dat de gemeente niet kan worden aangesproken op een mogelijk slechte staat van de huisvesting, noch op het moment van overdracht, noch na afloop van de periode. Ook mogen er geen risico's voor de gemeente ontstaan bij een faillissement van een schoolbestuur dat gebruik heeft gemaakt van het recht op doordecentralisatie.

Vrijwillige doordecentralisatie bevorderen

Onderwijshuisvesting is belangrijk, of dit nu door de gemeente of door het schoolbestuur wordt vormgegeven. Als deze partijen, de lokale situatie beziend, gezamenlijk vinden dat het beter is dat het schoolbestuur (of de schoolbesturen) zorg draagt voor nieuwbouw en uitbreiding, dan juich ik dat toe. Zij weten wat, en onder welke voorwaarden, het beste is voor het onderwijs. Zij kennen de leerlingen, de ouders, de stad en het onderwijsconcept.

Zoals gezegd wil ik het recht op doordecentralisatie niet centraal vastleggen. Wel wil ik vrijwillige doordecentralisatie stimuleren. Ik vind het positief wanneer besturen en gemeenten vrijwillig tot een overeenkomst komen. Daarom geef ik een vervolg aan een eerder voorlichtingstraject.[7] Dit voorlichtingstraject in twintig gemeenten was relatief succesvol, want het heeft tot vier doordecentralisatie-overeenkomsten geleid. Ik wil de kennis en ervaring uit dit traject breder delen. Daarom zal ik middelen beschikbaar stellen voor een voorlichtingstraject aan schoolbesturen (primair en voortgezet onderwijs) en gemeenten. Dit traject zal voor de zomer van start gaan.

mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[7] Zie http://www.ruimte-ok.nl/content/doordecentralisatie.